

# Política de cidadania no governo Lula. Ações de transferência estatal de renda: o caso do Programa Bolsa Família

*Citizenship policy of the Lula government: state transfers shares of income: the case of Bolsa Familia Program*

**Walquiria Domingues Leão Rego**

**Walquiria Domingues Leão Rego** es profesora titular de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil.  
E-mail: w.leaorego@uol.com.br

## resumen

O presente artigo pretende apresentar alguns resultados de uma pesquisa ainda em curso sobre os efeitos políticos e morais do atual programa de transferência de renda –Programa Bolsa Família– realizado pelo Estado brasileiro, no governo Lula, destinado às famílias muito pobres, tendo a titularidade do benefício conferida às mulheres.

Para expor os traços mais marcantes de semelhante processo político de inclusão social de parte significativa do país, divido a narrativa em três partes. Na primeira delas, apresento breves considerações de ordem histórica para demarcar melhor a complexidade social, política e econômica que presidiram a formação da sociedade brasileira.

Na segunda parte do trabalho esboço o quadro teórico conceitual que inspira, preside e orienta a pesquisa e que servirá de referência à análise sociológica dos dados empíricos do referido programa.

Na terceira parte, discuto alguns aspectos da natureza da política estatal de transferência de renda, como seus dilemas e tensões constitutivos deste campo problemático que se encontra em processo de construção.

## summary

This article aims to present some results of a study still in progress on the political and moral effects of the current program of income transfer –Family Allowance Program– conducted by the Brazilian government, under President Lula, for the very poor families, taking ownership of benefit given to women.

To expose the most striking features of such a political process of inclusion of a significant part of the country, divided the narrative into three parts. In the first, I present brief historical considerations to demarcate better the complex social, political and economic presided over the formation of Brazilian society.

In the second part of the conceptual outline the theoretical framework that inspires, underpins and guides the research and to serve as a reference to the sociological analysis of empirical data of the program.

The third part, I discuss some aspects of the nature of the state policy of income transfer, as its constitutive tensions and dilemmas of this problem area which is under construction.

## palabras clave

Transferência estatal de renda / bolsa família / pobreza / governo do presidente Lula / cidadania, gênero e democracia

## keywords

I state policy of income transfer / family grant / poverty / brazilian government from president Lula / citizen, gender and democracy

O presente artigo pretende apresentar alguns resultados de uma pesquisa ainda em curso sobre os efeitos políticos e morais do atual programa de transferência de renda –Programa Bolsa Família– realizado pelo Estado brasileiro, no governo Lula, destinado às famílias muito pobres, tendo a titularidade do benefício conferida às mulheres.

Para expor os traços mais marcantes de semelhante processo político de inclusão social de parte significativa do país, divido a narrativa em três partes. Na primeira delas, apresento breves considerações de ordem histórica para demarcar melhor a complexidade social, política e econômica que presidiram a formação da sociedade brasileira, mas que permanece atuando nela como cultura e moralidade política, como também em modos de justificação pública da distribuição profundamente desigual do poder econômico, político e social.

Na segunda parte do trabalho esboço o quadro teórico conceitual que inspira, preside e orienta a pesquisa e que servirá de referência à análise sociológica dos dados empíricos coletados através de entrevistas com as mulheres pobres, e que são alvo do referido programa. Ou seja, aquelas mulheres que recebem a renda estatal e habitam as regiões do país mais destituídas de recursos sociais, materiais e culturais, e que são as mais vulneráveis a padrões muito fortes de dominação política e moral, atuantes sobre os pobres em geral e, em especial, sobre as mulheres.

Na terceira e última parte, discuto alguns aspectos da natureza da política estatal de transferência de renda, como seus dilemas e tensões constitutivos deste campo problemático que se encontra em processo de construção. Procuro perceber nas entrevistas com as destinatárias do programa algumas de suas impressões sobre a política social desenvolvida e os graus de mudança ocorridos em suas vidas. Enfim, procuro ouvi-las, deixa-las falar de seus anseios e esperanças para o futuro. Naturalmente devido aos limites de espaço a demonstração destes elementos aqui será bastante seletiva.

É intenção clara do artigo não ocultar as tensões narrativas inevitáveis existentes em texto desta natureza, porque sua tonalidade principal é evitar a narração conclusiva, devido ao caráter experimental do processo em curso que confere ao experimento abertura a muitas possibilidades, algumas apenas insinuadas até o presente momento. Ainda é muito difícil apreender com nitidez os dilemas, os possíveis impasses de semelhante programa social e os modos políticos de encaminhá-los. Seu tempo de existência ainda é muito curto para a constituição do espaço avaliativo político e teórico necessários a um empreendimento desta magnitude humana, social e política.

## **1. Algumas considerações históricas**

O Brasil, uma república federativa desde 1889, possui desde os anos de 1960, uma das economias mais desenvolvidas e industrializadas do chamado terceiro mundo. Contudo, este processo, que se inicia nos anos de 1930, não foi acompanhado de efetivas políticas distributivas. O resultado deste pacto das elites brasileiras foi ter reiterado, durante o processo de modernização do país, a situação de profunda desigualdade social legada pelo passado colonial e escravista. Deste

modo, o Brasil permaneceu sendo um dos países mais injustos da terra, aquele que exibe uma das maiores taxas de concentração da riqueza social. Fato por demais conhecido mundialmente.

As diferenças sociais no Brasil são abissais. Vivemos, ainda hoje, sob verdadeiro regime de *apartheid* social. No decorrer do processo industrialização, nos anos de 1930 e de 1940, particularmente no período do governo de Getúlio Vargas, surgem algumas leis trabalhistas de regulamentação da jornada de trabalho e de aquisição de alguns direitos previdenciários. Contudo, este modelo, de tipo bismarkiano, visava apenas os operários e servidores urbanos. O paradoxo desta experiência reside no fato de que a maioria da população brasileira vivia, então, no campo, e esta realidade se manteve quase até os anos de 1960. Em outras palavras, a maioria da população brasileira esteve excluída de direitos trabalhistas e previdenciários mínimos até os anos de 1970.

Nos anos de 1950, e, depois mais intensamente nos anos de 1960, iniciam-se várias lutas pela aquisição de direitos sindicais e sociais, acrescidos de forte demanda pela posse da terra e por reforma agrária, que deveriam consubstanciar um *welfare state* de porte muito modesto. Este processo foi violentamente interrompido pelo golpe de Estado de 1964, o qual esteve ancorado na legitimidade própria do clima de guerra fria e seus naturais desdobramentos na época. O Brasil estava na área de influência norte-americana e, particularmente depois da Revolução Cubana de 1959, qualquer mudança social na América latina imediatamente entrava na agenda da luta contra o comunismo. Este foi o pretexto para a instalação de uma ditadura militar que por 20 anos cancelou as mais elementares liberdades democráticas. Aliava-se a isto a indiferença das classes dominantes ao destino da Nação brasileira. Sua forte cultura do privilégio faz dela uma das elites sociais e econômicas mais duras do mundo capitalista ocidental.

Por estas razões, a era dos direitos não havia alcançado o Brasil até pouco tempo atrás. Nossa redemocratização, fenômeno ainda muito recente, desemboca em uma constituinte não originária e exclusiva, mas que consegue elaborar uma Constituição, finalizada no ano de 1988, muito democrática e que contempla ampla difusão e implementação de direitos civis, políticos e sociais. Contudo, encontra grande dificuldade em efetivá-los na forma de políticas públicas concretas de cidadania. Os avanços existem, mas são lentos e sempre sujeitos às regressões políticas.

Logo depois do final do processo constituinte entramos na década neoliberal dos anos de 1990, na qual, como se viu em quase todo o mundo, moveu-se um forte e articulado ataque aos direitos sociais e ao setor público da economia. Tudo e todos tinham de passar sob o crivo do mercado, mais uma vez eleito como fetiche máximo da vida social. Mercado que não foi considerado parte da sociedade inclusiva, mas confundido com ela. Suas regras passaram a ser consideradas regras sociais absolutas, as únicas legítimas para a vida coletiva.

Esta atmosfera política e cultural, legitimada em grande parte pela ideologia da globalização, é apresentada como natureza e não como história. A desregulamentação profunda dos mercados que lhe é congênere fez sua aparição como triunfo absoluto das “forças da natureza” e, conseqüentemente, como único destino pos-

sível da humanidade. A lógica privatista, anti-estatal e destrutiva do patrimônio público passam a re-significar o fundamento último da própria democracia e da vida civilizada.

As potências hegemônicas, no caso da América latina, hegemonzada fortemente pelos Estados Unidos, põem em ato um profundo e extenso programa homogenizador de políticas econômicas monetaristas e fiscalistas, fundamentalmente destinadas a destruir os Estados de Bem Estar onde quer que existam, mesmo os seus. Na periferia do mundo capitalista este receituário, formulado pelo chamado “Consenso de Washington”, tomou proporções mais duras, pois sequer tínhamos edificado um verdadeiro *welfare state*. Os poucos direitos sociais em vigor sofreram todo o tipo de ataques, veiculados como conjunto de axiomas nos grandes meios de comunicação de massa. Jornalistas e analistas econômicos, por vezes ligados diretamente à banca internacional e nacional, trataram de convencer a sociedade que a idéia mesma de cidadania era um anacronismo, a modernidade do mundo se refunda na idéia de que os mais aptos se metamorfoseiam em consumidores de serviços privados compráveis no mercado.

As referências históricas feitas acima ajudam balizar um pouco a compreensão da natureza profunda da herança social, política e cultural que pesaria sobre qualquer governo comprometido minimamente com a mudança de paradigma governativo, ao voltar-se para a promoção de direitos de cidadania democrática. Foi esta atmosfera política e ideológica herdada pelo governo Lula, eleito em outubro de 2002 e empossado em 1º de janeiro de 2003.

O Estado brasileiro já havia perdido grande parte das suas melhores empresas públicas, as mais estratégicas para o crescimento econômico do país, como consequência dos processos de privatização levados ao cabo em todo o mundo, mas com grande selvageria no terceiro mundo. A ascensão de Lula ao governo foi marcada por uma atuação forte e sistemática de uma mídia hostil a sua eleição e comprometida ideologicamente por todas as formas de ideologia mercantil, portanto hostil a direitos sociais. Semelhante pressão interna acompanhava outra mais potente: a corporificada pelo capital financeiro internacional, feita abertamente pelo presidente do *Federal Reserve* dos Estados Unidos da América, como se pôde ler mais tarde em artigos do *Financial Times*.

É bom que se diga que muitos conteúdos neoliberais, com mais ou menos sofisticação, atingiram profundamente alguns intelectuais de esquerda, quando preocupados em estar *up to date* com a academia norte americana, assim como certos dirigentes do próprio Partido dos Trabalhadores, o partido fundado pelo presidente Lula. Muitos membros da sua direção foram bastante impregnados pelo constructo ideológico neoliberal.

O fenômeno da globalização financeira e seus desdobramentos ideológicos muito mais gerais e profundos geraram consequências desastrosas para a gestão dos Estados Nacionais, mas nos países periféricos os constrangimentos decorrentes de suas políticas econômicas atuaram de forma ainda mais destrutiva.

Neste contexto, o legado que o governo de Lula recebe em seu primeiro mandato compele-o a continuar, no nível retórico e da formulação da política econômica

e monetária, com grande parte do discurso e das práticas dominantes. Entretanto, era a própria história pessoal de ex-operário do presidente Lula, marcada por forte liderança sindical e pela ação fundadora de um partido de trabalhadores, partido este cuja história política sempre esteve ligada aos movimentos sociais protagonizados pelas populações pobres e que desenvolveu uma retórica e uma forma de militância política voltadas para a defesa de princípios de justiça distributiva e do aprofundamento democrático da sociedade brasileira, que tornava inviável sua concordância com a continuidade do padrão tecnocrático e neoliberal do governo de F. H. Cardoso.

Inicia-se então, com muitas vacilações, o desenho tímido de políticas sociais mais consistentes. O salto qualitativo foi grande, no interior de tantos constrangimentos. Um dos maiores deles se deu no ano de 2005, quando o governo quase sofre um *impeachment*. A direção política do Partido dos Trabalhadores, principalmente a direção da campanha eleitoral, aceitara financiamentos ilegais para a campanha eleitoral de 2002, prática esta de resto comum no Brasil. Quando isto veio à tona através de fortíssima campanha midiática e em estreita aliança com as oposições, o governo se enfraquece perigosamente, pois o objetivo da referida aliança era mesmo depor o presidente Lula. Contudo, em meio à tempestade desestabilizadora aos poucos foi se implantando uma gama de programas sociais com centralidade no programa de transferência estatal de renda às famílias mais pobres do país.

Em sua configuração atual, teve início como desdobramento do programa Fome Zero, o qual foi anunciado no seu discurso de posse no dia 1º de janeiro de 2003, ao começar seu primeiro mandato. O Programa Bolsa Família foi inaugurado de acordo com o Decreto-Lei 10.536 de 9 de janeiro de 2004 e, como se sabe, concede titularidade às mulheres pertencentes às famílias com renda igual ou menor que 50 dólares mensais. Neste quadro de absoluta pobreza, a concessão do benefício tem engendrado significativas melhorias no padrão alimentar das famílias alvo, melhorias como inovações na dieta alimentar, algum cuidado pessoal, como a compra de algum produto de beleza, ou guloseimas infantis para as crianças.

Segundo as entrevistadas, a percepção de um rendimento monetário regular, por menor que seja, vem elevando seu auto-respeito e possibilitando, por parte delas, o início de um incipiente processo de autonomia decisória na família. De fato, a titularidade feminina deste direito apresenta muitos ganhos morais, mas também tornou manifestas muitas tensões e conflitos latentes na organização familiar, certos desajustes na relação de gênero agora percebidos com mais clareza pela situação de visível humilhação, nem sempre resignada, no padrão moral dos maridos. Situação imediatamente percebida pela investigação nas primeiras entrevistas realizadas no Alto Sertão de Alagoas, uma das regiões mais pobres do país.

Como já notaram Amartya Sen e Martha Nussbaum (1996), a humilhação e a vergonha são sentimentos fortemente produzidos em situações de grande privação econômica. Ambos nos lembram que a situação social e cultural resultante disto constitui solo pouco propício à formação de cidadãos capacitados a realizar demandas cívicas.

Entretanto, não se deve deixar de considerar o âmbito restrito do programa brasileiro, na medida em que o parâmetro de acesso relaciona-se a um determinado nível de renda familiar, bem como ao número de dependentes menores de dezoito anos. Em termos operacionais, as destinatárias recebem a prestação em sua conta bancária que podem movimentar livremente, sendo que a maioria jamais tinha tido acesso a bancos. A única condição que garante a continuidade da prestação é tão-somente seu dever de manter os filhos na escola e apresentar regularmente a carteira de vacinação infantil. São as chamadas condicionalidades do programa. O Estado central tem conseguido um bom controle sobre isto recadastrando anualmente esta população. Tem conseguido evitar fraudes com relativo sucesso.

Importa enfatizar que o principal programa social do governo Lula, que no momento atinge 11.09 milhões de famílias e significa o envolvimento de 50 milhões de pessoas, elegeu as mulheres para serem as titulares deste direito. Isto se deve a várias razões. A principal delas se radica na sua capacidade, conhecida internacionalmente, de assumir seriamente responsabilidades familiares. Tanto as pesquisas que venho realizando confirmam isto, como também esta realidade se faz presente, por exemplo, na escolha das mulheres para serem as clientes preferenciais dos programas de micro crédito implementados na Índia. Nas entrevistas que realizei até o momento, a maioria quase absoluta das mulheres tem plena consciência de sua superioridade gerencial nos negócios familiares. Elas entendem muito bem o sentido do programa governamental de escolhê-las como titulares do cartão bolsa família, com o qual acessam nos bancos públicos os recursos monetários provenientes do Estado. Sabem que tais recursos são destinados prioritariamente para alimentar suas crianças, e, com isto, lhes garantir a vida e talvez um futuro melhor, sobretudo num país que historicamente sempre apresentou até recentemente um dos níveis mais altos do mundo de mortalidade infantil. Os requisitos e as condicionalidades exigidos pelo Estado, se não forem obedecidos, podem colocar a família fora do programa, por negligência da mulher. Assim, pode-se dizer que o Estado reforça a responsabilização feminina diante da família e dele próprio.

Diante de tantas questões empíricas e teóricas que, de modo complexo, se interpenetram e se articula, como equacionar o Programa Bolsa Família no interior de um quadro democrático mais amplo? Muitas perguntas permanecem insistentemente na pauta das dúvidas gerais sobre estes tipos de programas estatais. Trata-se de política compensatória diante da impotência política do governo de fazer funcionar com eficácia uma sociedade salarial fundada no pleno emprego, com sua seqüência de direitos sindicais e trabalhistas formadores da cidadania democrática? O direito à renda monetária provinda do Estado apenas se pode concretizar mediante vínculos de trabalho, ou seja, são justos somente em sociedades salariais?

O Programa Bolsa Família, concretamente, é uma compensação assistencialista. Mas de que assistencialismo se trata? Que conseqüências têm para as populações mais miseráveis do país? Possui algum sentido emancipatório, ou se trata apenas de uma medida de amortização de conflitos? É um meio de administrar os pobres

ou ainda possui caráter maléfico de uma esmola estatal de natureza perversa à formação de cidadãos?

Diante deste quadro de indagações manda a razão prudencial e a cautela analítica que a análise e a pesquisa comecem por tentar apreender não apenas o aspecto monetário desta dotação de recursos às famílias pobres, mas também que se fixe, ao menos em parte, na busca de outras dimensões que podem estar contidas na experiência do Programa Bolsa Família. Ou seja, dimensões que faz dele algo mais, ou seja, uma iniciativa com limites, mas nem por isto menos importante, de política de cidadania.

## 2. Cidadania, gênero e democracia. Tensões e dilemas

Importa recordar, ainda uma vez e isto é muito relevante por razões históricas, que a titularidade do benefício seja colocada nas mãos das mulheres. São elas que têm sob seu controle, mediante um *password* pessoal, intransferível, o Cartão da Cidadania - Bolsa Família. Não é demasiado insistir neste ponto para os fins do debate que estou desenvolvendo: as mulheres no mundo inteiro chegaram ao mundo dos direitos e da cidadania muito tardiamente. Isto, *de per se*, teve consequências políticas profundas, em geral, sobre a vida democrática. Ainda não foram adequadamente avaliados os efeitos sobre as mulheres, que são detentoras de responsabilidades educativas sobre as novas gerações, da ausência de cultura pública radicada em valores cívicos democráticos e republicanos, neste tardio ingresso no universo da cidadania.

Certamente, as primeiras impressões sobre o mundo, se forem fornecidas aos filhos por pessoas destituídas de *civic culture*, configuram um profundo déficit de cultura democrática em qualquer sociedade. O movimento feminista desnudou esta questão. Sabe-se há muito tempo que a educação feminina não está voltada para a formação de cidadãs democráticas e republicanas. Os valores veiculados por ela estiveram sempre muito mais voltados para a reprodução de sujeitos privados. Como mulheres, sua educação sempre se pautou normativamente para a vida privada e doméstica. E, ainda mais do que isto, este *pathos* se projeta para a vida pública.

Lembro aqui uma rápida observação de Tocqueville que, em suas lembranças sobre a Revolução de 1848, na França, ao relatar um episódio doméstico afirma sobre sua cunhada: excelente pessoa, mas péssima cidadã. As duas valorações e suas respectivas ações podem ser e normalmente são antinômicas. As investigações feministas demonstraram à exaustão que esta antinomia formativa, de modo diverso nas diferentes sociedades, se mantém viva e atuante ainda nos dias de hoje, conformando grave lacuna formativa da cidadania em geral.

O mundo doméstico das mulheres, independentemente da proveniência da classe social, é culturalmente voltado para a valoração suprema das virtudes privadas. São comumente exaltados valores ligados à vida privada e destituídos de conteúdos ligados a valores como autonomia moral e autogoverno, formando pessoas avessas a deveres e direitos públicos. Sua dinâmica se processa em sentido oposto à compreensão normativa do que é um cidadão democrático. O resultado histórico



disto se sabe qual é: a reprodução de sujeitos modelados para a dominação, no caso masculino, e para o servilismo, no caso das mulheres. Ambas as subjetividades são formadas de maneira a encontrarem grandes dificuldades para o *vivere civile* democrático, que supõe relações igualitárias entre os sexos. Seu reflexo no mundo público não tem como não ser negativo.

Por tudo isto, a estrada da cidadania para as mulheres sempre teve muitos obstáculos, exatamente porque são várias as modalidades de sua exclusão da vida pública. As exclusões se superpõem antes mesmo da exclusão propriamente política. Giovanna Zincone fala em exclusão no plano pré-político, referindo-se à dominação econômica e cultural sofridas pela mulher na família que, como observei acima, porta conseqüências graves na vida política democrática, pois como primeiras pedagogas dos futuros adultos tendem a reproduzir este padrão formativo (Zincone, 1992: 189).<sup>1</sup>

Nancy Fraser, debatendo com Axel Honneth a respeito da Teoria do Reconhecimento, afirma que uma das deficiências conceituais da teoria honnethiana, que acarreta limites explicativos importantes, reside na ausência de apreensão do caráter híbrido da exclusão que atinge muitas categorias sociais. Referia-se explicitamente aos negros, aos homossexuais e às mulheres. Seu raciocínio pode ser estendido às várias situações vividas por outros grupos sociais, étnicos e culturais. Estas categorias sociais constituem o que se chama de *coletividades ambivalentes*, ou seja, carregam, em seu interior, dupla ou tripla marginalização. Por isto exigem políticas de reconhecimento que adotem enfoques integrados para promover suas demandas por direitos, para contemplar as várias dimensões que assumem as injustiças econômicas, sociais e culturais. Todavia, mesmo não fazendo a discussão sobre a problemática do reconhecimento, de resto importantíssima para a questão da cidadania, não há como não anotar, por exemplo, que o reconhecimento dos direitos de cidadania das mulheres implica no que Fraser muito apropriadamente sublinhou: na necessidade imperiosa de reconhecimento das várias injustiças que lhes atingem. Logo, a reparação delas tem de ser feita por políticas públicas de cidadania que atuem fortemente nas dimensões fundantes de suas ambivalências como coletividades. Concretamente, precisam de políticas de justiça distributiva no âmbito econômico e social, e, simultaneamente, de políticas culturais e educacionais voltadas à mudança dos paradigmas valorativos da sociedade. Seria o único modo de alterar substantivamente a formação de subjetividades dominadas, como ainda o de modificar as estruturas valorativas plenas de preconceitos e estereótipos que sustentam as exclusões e marginalizações múltiplas sofridas pelas coletividades ambivalentes como as das mulheres (Fraser, 1997: 22 e ss.).

As marginalizações culturais, aliadas às econômicas, atuam como restrições à fruição de direitos civis e políticos por parte destes sujeitos sociais. As restrições à experiência da vida regida por direitos e prerrogativas democráticas de expressão e direito de voz na sociedade limitam significativamente sua constituição como sujeitos capacitados politicamente a formular e ampliar demandas cívicas.

Desta feita, a experiência das mulheres na vida pública carrega, na grande maioria das vezes, a dificuldade de utilizar suas capacidades humanas argumentativas e per-



suasivas. Ou seja, este déficit de capacidade funcional tem origem na vida privada devido à dominação e exploração a que são submetidas. Um dos mais gritantes impedimentos, anotado por vários autores, deita raízes na impossibilidade histórica das mulheres de desenvolver “habilidades retóricas”, condição fundamental para poder participar plenamente na vida pública. Afinal, somos seres de fala; logo, a habilitação comunicativa é crucial à constituição mesma da nossa humanidade comum.

Ainda nesta linha argumentativa, Susan Moller Okin mostra outras facetas do problema, donde sua afirmação que *“a vida pública é para as mulheres menos distinta da pessoal e doméstica que para os homens. Sua experiência em cada uma afeta radicalmente suas possibilidades na outra. Idealmente o cidadão que sabe buscar o argumento mais persuasivo tem muito mais oportunidade de conseguir o que pretende. Acontece que (...) freqüentemente se retira, se priva o discurso das mulheres de toda a autoridade. (...) Por causa da passada e da presente divisão do trabalho no lar, para as mulheres o público e o privado não são em absoluto e de muitas maneiras, âmbitos separados e distintos”* (Moller Okin, 1993: 43-55).<sup>2</sup>

Nesta medida, afirma-se para as mulheres uma espécie de perpetuação de círculos viciosos de não direitos, de não cidadania e de não participação igualitária na vida pública. Na visão de Okin, uma das causas disto reside no fato de o discurso político dominante ocultar o fato político de que a família é também uma instituição política. Isto ocorre por muitas razões, mas, sobretudo por seu poder designatório de papéis e funções aos seus componentes, fazendo-o de modo invasivo e totalitário, legitimado pela tradição e pelos costumes. Com isto plasma subjetividades domesticadas no caso das mulheres, destituindo-as, em geral, de capacidades retóricas para a participação mais plena na vida pública.

Todas estas questões teóricas referidas são percebidas com força e clareza nas regiões por onde se realiza a pesquisa no Brasil. As razões disto fincam-se nas profundezas do solo histórico do país. A investigação, exatamente por isto, recorreu como universo empírico as zonas mais pobres do Nordeste brasileiro, onde as mulheres são ainda mais expostas a padrões muito fortes de violência, dominação e coerção morais.

Vale a pena lembrar que o Nordeste brasileiro durante o Brasil colonial conheceu a mais profunda experiência escravista. No Brasil a escravidão foi abolida apenas em 1888, mas estendeu seus costumes e modos de vida até muito mais tarde, no século XX. A família patriarcal, constituída durante este período escravista, trouxe conseqüências específicas a dominação das mulheres. Esta tradição se faz ainda muito viva na sua cultura, nos valores gerais partilhados por homens e mulheres da região. Tudo isto se manteve por conseqüência da ausência de políticas distributivas, educacionais e culturais por parte do Estado brasileiro. São populações tradicionalmente esquecidas dos poderes constituídos, apenas lembradas nos momentos de eleições, e, de resto como força conservadora a nutrir eleitoralmente a política clientelista dos poderosos.

Devo recordar ainda, como reforço aos argumentos aqui desenvolvidos, as advertências feitas por Amartya Sen e Marta Nussbaum. Ambos lembram que as

mulheres em geral, e as pobres em especial, vivenciam na sociedade um sistemático processo cultural e político de expropriação das funções humanas que as capacitam para a ação pública e para a fruição de direitos. Nussbaum reafirma ainda uma vez que: “*a desigualdade de condições sociais e políticas se traduz para as mulheres em desigualdade de capacidades humanas*” (Nussbaum, 2004).

Por todas estas razões é que normativamente se deve insistir na necessidade de que o desenho de políticas públicas de cidadania leve em conta a ambivalência constitutiva das diversas coletividades presentes na sociedade. E que seja muito mais exigente neste aspecto em casos como das mulheres pobres brasileiras. Isto se, realmente, se quiser fazer das políticas de cidadania um passo importante da luta pela emancipação humana de homens e mulheres.

Para que servem todas estas considerações? As considerações efetuadas servem, em primeiro lugar, para elaborar o quadro teórico balizador deste tipo de investigação sociológica. Por outro lado, impõe-se uma advertência: esta sistematização conceitual é provisória como também, por natureza, esta provisoriedade é intrínseca às categorias analíticas. Todavia, importa muito fazê-la, porque ajuda a encaminhar os passos analíticos e políticos entrevistados no caso em pauta.

A reflexão crítica sobre o Programa Bolsa Família brasileiro deve voltar-se para percebê-lo como potencial programa de cidadania, e, com isto, iniciar outro debate político de fundamental importância. A urgência de uma constitucionalização mais nítida sobre a aquisição deste benefício como direito, e como direito fundamental. Ou seja, sua expansão na forma de renda básica de cidadania universal e permanente.<sup>3</sup>

Por que faço esta afirmação? A pesquisa vem demonstrando que os maridos das mulheres titulares do benefício da bolsa família, os homens pobres que habitam estas regiões deficitárias de serviços básicos de educação e saúde, não encontram trabalho regular. As estruturas econômicas da região há muito tempo são duais: ou mantêm atividades tradicionais como a pecuária que emprega pouca força de trabalho, ou se modernizaram e dispensam trabalhadores desqualificados tecnicamente. A maioria dos pobres destas regiões é analfabeta ou possuem escolarização absolutamente insuficiente para o emprego moderno tanto na indústria como na zona rural.

O aspecto que quero assinalar é que os homens pobres são, portanto, tão destituídos, como suas mulheres, em capacitações e habilidades. A longa e profunda experiência escravista e a posterior dominação política clientelista dos grandes senhores de terra calcou-lhes fundamente este legado de miséria moral e educacional. Quando conseguem algum trabalho, sempre de modo irregular e sem nenhum direito trabalhista, pois sequer seu trabalho consta em registros legais, recebem menos renda do que suas mulheres percebem através do Programa Bolsa Família. O que se vê claramente durante a realização das entrevistas são maridos silenciosos, tristes, exibindo sentimentos e expressões de grande vergonha e humilhação.

### 3. Bolsa Família e direito à vida

Pode-se perceber que as justificativas das hipóteses expostas até o momento se articulam em várias ordens de questões. Começemos pela mais preliminar de todas porque diz respeito ao mais preliminar direito, o direito à vida. O atual Programa Bolsa Família garante este direito, e este é elementar a qualquer esboço de vida democrática. No caso brasileiro, o programa produz uma mudança significativa, observável a olho nu, na vida de milhares de pessoas. A espera resignada da morte por fome e por doenças ligadas a ela sempre foi constante entre os miseráveis brasileiros. Nossas cantigas e poesias populares sempre cantaram isto em tristes canções de lamentos. Nossos grandes romancistas escreveram suas obras primas tendo como componentes de seu tecido dramático a miséria e a fome de nossos concidadãos.

As entrevistas e conversas realizadas até então com mulheres beneficiadas pelo programa governamental<sup>4</sup> mostraram que é possível entrever outra potencialidade, outras dimensões presentes na dotação de recursos monetários, sem perder de vista que este nível é o chão concreto de qualquer outra consideração. Para explicar melhor o que quero dizer, destaco uma entrevista entre as várias que realizei na região do Sertão de Alagoas. Refiro-me ao caso de uma mulher que conseguiu separar-se do marido que a maltratava. Livrou-se dos maus tratos graças em grande parte a este início de independência econômica. Na primeira entrevista feita em abril de 2006, com Dona Quitéria Ferreira da Silva, de 34 anos, casada e mãe de 3 filhos pequenos, moradores na zona rural do alto sertão de Alagoas, perguntei-lhe sobre a questão dos maus tratos; chorou, e me disse que não gostaria de falar sobre isto. A pergunta havia tocado em sua ferida. No ano seguinte, quando retornei, encontrei-a separada do marido, ostentando uma aparência muito mais tranquila. Recebeu-me sorridente e me confessou que no ano anterior estava muito triste e deprimida, pois enfrentava uma situação muito difícil.

À pergunta sobre o que havia mudado na sua vida após seu ingresso no Programa Bolsa Família, que lhe proporciona um rendimento monetário regular, dona Quitéria respondeu-me:

“Adoro, porque eu não sei o que seria da minha vida sem ele. Ia ficar meio difícil, com três filhos. Acho ótimo, ótimo, porque se não fosse o Bolsa Família, eu não sei o que seria da família pobre”.

Na mesma região, os aspectos mais ressaltados que contam com consenso generalizado entre as mulheres são a avaliação positiva do programa de renda familiar e a consciência da superioridade feminina no quesito da responsabilidade maior na gestão da economia doméstica. Isto pode ser abundantemente aferido através de suas respostas. Um exemplo pode ser visto na resposta fornecida por Maria Lucia Matias da Silva, casada e mãe de 7 filhos e com marido desempregado. Ao ouvir minha pergunta sobre o que achava do benefício estatal, respondeu enfaticamente:

“Acho ótimo. Ave Maria, eu acho muito bom. Porque é uma ajuda pra gente. E para muitos que necessitam. Para mim foi muito bom ter esse dinheiro. Se acabar isso, não tem mais jeito da gente viver nesse mundo. É uma ajuda grande”.

Pergunto-lhe sobre sua opinião quanto ao fato do Cartão Bolsa Família vir em seu nome e não de seu marido:

“Eu acho muito bom”.

Porque a senhora achou bom?

“Porque as mulheres sempre sabem fazer as coisas direitinho, viu? Os homens são mais...”.

Mais o que?

“Mais danados para às vezes comprar uma coisa mais cara”.

De um modo geral, a aprovação do programa por parte das beneficiadas é bastante grande, contudo, não deixam de ressaltar a insuficiência da renda recebida para se obter mais melhorias na vida, ganhar mais liberdade na escolha dos bens de consumo. Reivindicam mais renda diante da ausência quase absoluta de perspectiva de empregos regulares. Seu horizonte de expectativas é reduzido, simples. Apenas querem ter acesso a uma vida mais digna, habitações melhores do que seus miseráveis casebres, normalmente mal iluminados, mal ventilados e exíguos para abrigar toda a família.

#### **4. Família e dominação**

Deve-se ressaltar que as possibilidades morais de liberação da opressão conjugal ainda são muito raras nas regiões pobres e atrasadas do Brasil, devido aos rígidos controles familiares que atuam sobre as mulheres. Os controles provêm de várias figuras masculinas familiares. A família e seus controles se ampliam no casamento, originando a família ampliada e, com isto, a extensão da dominação. Isto é, muitas delas estão submetidas ao sogro, à sogra, além do marido e do pai.

Devido a esta complexa configuração, a escolha de uma das regiões mais tradicionalmente miseráveis do país para fundamentar a análise sobre questões de justiça distributiva mínima e início de processos autonomizadores, teve a intenção explícita de entrever nos programas estatais, por mais limitados que sejam em seu alcance autonomizador, as suas potencialidades nesta direção. Em destaque, às referentes às questões morais que envolvem a vida das mulheres da região.

Em outras palavras, políticas públicas, mesmo compensatórias, portam consigo algum poder germinativo de formação de cidadãos em sentido substantivo, devido às dimensões morais e éticas, inerentes às dotações monetárias feitas pelo Estado. O fato *de per se* importa à redefinição dos padrões da vida política democrática de uma sociedade. Pode-se ver isto concretamente. Segundo depoimentos colhidos de algumas pessoas da região envolvidas em movimentos sociais, a reeleição do presidente Lula em 2006, depois de intensa campanha midiática de desmoralização de seu governo e de seu partido, mostrou o início da alteração dos mapas eleitorais tradicionais no Brasil. Vários políticos clientelistas e partidos fundados na clientela, que tinham nestas regiões sua base eleitoral mais sólida, começam a sofrer perdas importantes nas últimas eleições locais, regionais e nacionais.

Deve ser lembrado que, na grande maioria das famílias pesquisadas, a bolsa família representa o único rendimento monetário percebido, e, em vários casos, constitui a primeira experiência regular de obtenção de rendimento. Antes disto, a

vida se resumia à luta diária, como fazem os animais, para “caçar comida” (Simmel, 1977: 340 e ss.).<sup>5</sup>

Em graus diversos e ainda de modo muito inicial pode-se apenas dizer que no Brasil teve começo um processo de construção da cidadania democrática –fator decisivo de democratização de nossa democracia– certamente muito longo e penoso, pois ainda carente de políticas culturais voltadas à liberação das mulheres dos estereótipos e preconceitos seculares que pesam sobre suas vidas. A libertação da ditadura da miséria e do controle masculino familiar amplo sobre seus destinos permite-lhes, assim, um mínimo de programação da própria vida, e, nesta medida, possibilita-lhes o começo da autonomização de sua vida moral. O último elemento é fundante da cidadania, se esta for compreendida como condição indispensável de autonomização política dos sujeitos.

Tudo somado pode-se reafirmar que à democracia brasileira, jovem e absolutamente deficitária de cidadania, se auto-impõe, além dos programas sociais em vigência, a necessidade de se implementar urgentemente muitas outras políticas de cidadania. A começar pela implementação da renda básica universal como direito fundamental permanente. A construção democrática exige, para se fortalecer como modo de vida, a fertilização permanente conferida pela cidadania democrática universal que tem na renda monetária universal um de seus pilares fundamentais.

Isto feito se dará um passo decisivo no reconhecimento da condição de cidadãos da Nação brasileira às grandes maiorias até hoje excluídas da fruição de direitos civis e políticos fundamentais, modeladores da dignidade humana. Desta feita, o direito à dotação de recursos monetários materializados em programa estatal como o Programa Bolsa Família e uma renda básica universal, podem ser inscritos na noção de direitos fundamentais primários<sup>6</sup>, semelhantes aos direitos de cidadania definidos, por exemplo, por Bertram Pickard, que os considera equivalentes aos direitos à terra e à vida.<sup>7</sup>

Deve-se sempre insistir, no entanto, que no conjunto de direitos que conforma a cidadania democrática, o direito à vida configura sua situação limite, pois se consubstancia no *direito da pessoa a ter direitos* (Arendt, 1989: 330-331). Penso ser esta a perspectiva em que se pode enquadrar o atual programa brasileiro que estou discutindo, pois sem que haja a concessão pelo Estado de condições materiais mínimas, expressas em dotação de recursos efetivos para garanti-lo, joga-se o grande contingente de pobres brasileiros na condição dramaticamente referida por Hannah Arendt: na de sua expulsão da humanidade (Arendt, 1989).<sup>8</sup>

Deste modo se pode concluir que a política de transferência estatal de renda no Brasil de hoje, se não pode ser definida na sua plenitude como política de cidadania, sem nenhuma dúvida trata-se de política de urgência moral que garante o direito à vida. Foram assim, na história e em diversas situações nacionais, as urgências morais quando reconhecidas como tais pelo Estado que deram início a processos democráticos mais profundos. A experiência de uma melhoria na vida, por mínima que seja, grava-se fundamente na alma das pessoas e abrem seus mundos para o surgimento de exigências libertárias maiores. Dão início assim ao que

Marshall chamou de “círculo virtuoso dos direitos”. Um direito se expande e dá origem a novas reivindicações por outros direitos e assim indefinidamente.

Como se viu na narração feita sobre o caso brasileiro presente, o espectro de escolhas começou a se abrir. Exercitar o direito de escolha, escolher desde a compra de mais um tipo de alimento do que outro, uma roupa, um creme para o cabelo e assim por diante, junto disto á possibilidade de alguma programação da vida pode ser a via de passagem à esfera de maior liberdade pessoal. Situação esta muito diversa daquela na qual a mulher encontrava-se excluída objetiva e subjetivamente desta esfera. Seu destino, do nascimento à morte, estava gravado profundamente nas suas subjetividades. Seriam pobres, casadas muito jovens com homens também pobres, morariam em casebres e sequer escolheriam o número de filhos que gostariam de ter.

Enfim, o que quero sublinhar é que as mulheres a partir da renda monetária se apoderam de alguma forma da capacidade humana de escolher certas coisas, inclusive, como já se falou anteriormente, as de ordem moral. Nossa humanidade repousa fundamentalmente no exercício permanente de escolhas. Contudo, em situações de miséria e privação absoluta dos bens mais elementares da vida, não se escolhe, vive-se o movimento perpétuo do “círculo vicioso da pobreza”, que se caracteriza pela quase impossibilidade da escolha pessoal da vida que se quer viver.

Neste sentido, a política de combate à fome e o Programa Bolsa Família do atual governo brasileiro, podem ser vistos como políticas de urgência moral, sem as quais sequer se pode falar seriamente em integrar como cidadãos da nação mais de 50 milhões de brasileiros. É muito pouco, mas é o início de um processo social novo para os brasileiros, cuja magnitude e destino ainda são de difícil avaliação.

Várias vezes, durante as entrevistas, perguntei a algumas delas se viam diante de si o futuro como um mundo mais justo. Quase sempre respondiam nesta perspectiva: se ele existe, chegaram tarde a ele; agora, suas esperanças residiam em garanti-lo aos seus filhos. Quem sabe não serão tão destituídos como elas.

Como se pode perceber, nossa história de justiça social e de democratização de nossa democracia política apenas se iniciou. No entanto, se sua narratividade ainda é inconclusa e inacabada, essencialmente pode ser esperançosa.

## Referencias

1. Sobre isto ainda ver: G. Zincone (1989).
2. Ver ainda da mesma autora *Justice, Gender and the Family* (1987).
3. Ver com mais detalhes, J. da Silva (2006).
4. Até o presente momento possuo mais ou menos trinta horas de gravação com as mulheres.
5. Simmel chama a atenção para o fato da renda em dinheiro ter sido historicamente um fator decisivo de liberação da pessoa e da sua personalidade subjetiva.
6. Ver Ferrajoli (2002). Não entraremos no mérito teórico jurídico do debate constitucional contemporâneo. Como se sabe há uma imensa controvérsia a este respeito entre as várias correntes constitucionalistas, sobretudo no tocante a uma tipologia dos direitos primários e secundários que requerem do Estado garantias também primárias ou secundárias.
7. Citado por Carole Pateman (2004).
8. Ver ainda: Peter Gourevitch (1993).

## Bibliografía

- H. ARENDT (1989), *Origens do Totalitarismo*, São Paulo, Cia. das Letras.
- J. DA SILVA (2006), "Basic income and citizenship theories: comments on a recent Brazilian law", in S. COSTA et al. (eds.), *De Plurality of Modernity: decentring sociology*, Munchen, Rainer Hanpp, Verlag.
- L. FERRAJOLI (2002), *Diritti Fondamentali*, Roma-Bari, Laterza.
- N. FRASER (1997), "La Justicia Social en la era de las "Políticas de Identidad": redistribución, reconocimiento y participación", en *Apuntes de Investigación*, Buenos Aires.
- P. GOUREVITCH (1993), *Políticas estratégicas en tiempos difíciles: respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- S. MOLLER OKIN (1993), "Liberalismo Humanista", en N. ROSENBLUM (dir.), *El liberalismo y la vida moral*, Buenos Aires, Ed. Nueva Visión.
- (1987), *Justice, Gender and the Family*, Princeton, Princeton University Press.
- M. NUSSBAUM (2004), *Hiding from humanity-disgust, shame and law*, Princeton, Princeton University Press.
- M. NUSSBAUM y A. SEN (Comp.) (1996), *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica.
- C. PATEMAN (2004), "Democratizing Citizenship: Some Advantages of a Basic Income", in *Politics and Society*, N° 32, 1, March.
- G. SIMMEL (1997), *La filosofía del dinero*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- G. ZINCONI (1992), *Da sudditi ai cittadini*, Bologna, Il Mulino.
- (1989), "Due vie alla Cittadinanza: il modello societario e il modello statalista", in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, N° 19.

Recibido: 12/05/2010. Aceptado: 21/08/2010.

Walquiria Domingues Leão Rego, "Política de cidadania no governo Lula. Acção de transferência estatal de renda: o caso do Programa Bolsa Família". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 14, número 20, octubre 2010, pp 141-155.